

史跡讃岐国府跡 保存活用計画【概要版】



計画策定の沿革・目的

讃岐国府跡は、国府成立の前段階である前身官衙の時代から、国府の成立を経て衰退に至るまでの、長期間にわたる変遷が明らかとなった官衙遺跡であり、古代の日本国家による地方支配の実態を知ることが出来る極めて重要な遺跡です。さらに、著名な讃岐国司である菅原道真の漢詩集『菅家文草』の記載や、現存する地割りから讃岐国府とその周辺の景観を復元するための情報にも恵まれています。こうしたわが国の歴史を紐解くうえで、欠かせない知見が得られたことを受け、讃岐国府跡は令和2年3月に国の史跡に指定されました。

しかしながら、古代讃岐国の政治的・経済的な中心地として多様な施設を抱えていた讃岐国府について、その全容が明らかになったわけではありません。未発見である国庁をはじめ、国府の重要な施設の多くの所在は判明していませんし、指定地のほとんども民有地であるなど、保存管理や活用にあたっては、多くの課題があります。これらの課題を解決し、適切な保護を図り、未来へと讃岐国府の価値を伝えていくことを目的として、保存管理や活用について基本的な事項を定めます。

国府関連用語

国府	古代日本の律令国家が国ごとに設置した地域支配の政治・経済的拠点の総称。 国庁・国衙や国司の宿舎（国司館）、国衙での労役の従事者や軍団兵士の宿所、市、寺院、国学の学校、民家などを含む。
官衙	国衙や郡衙など古代における行政機関（役所）の呼称。
前身官衙	奈良時代以降の讃岐国府の前身となる官衙。
国司	中央政府が任命し地方に派遣した役人で、国府の管理者。
国庁	国司が行う儀式、政務の場所として機能した国府の中心となる施設。正殿・脇殿・前庭からなる「コ」、「品」の字形の建物配置を特徴とする。
南海道	都と讃岐国が属する行政区画の南海道の諸国（紀伊・淡路・阿波・讃岐・伊予・土佐）を結んだ官道。駅路ともいう。

讃岐国府跡の概要

讃岐国府跡は、香川県中部に位置する綾北平野の最奥部、綾川が北へと大きく流れを変える位置の西岸に所在する遺跡で、城山麓からの沖積低地に立地しています。遺跡内もしくは近隣には古代官道である南海道の敷設が想定され、綾川を介して約4kmで瀬戸内海と繋がるなど、陸・海上交通における結節点に営まれた遺跡といえます。かつて国司としてこの地を訪れた菅原道真（845～903）は、漢詩集『菅家文草』の中で国府に関する詩句を遺しており、「開法寺は府衙の西に在り」の脚注は特に有名です。また、崇徳上皇（1119～1164）が晩年讃岐に配流となった際に、国府の一角の「鼓岡」に行宮（天皇が外出したときの仮の御所）が設けられたと伝えられるなど、歴史的に著名な人物が深く関わったことでも知られています。

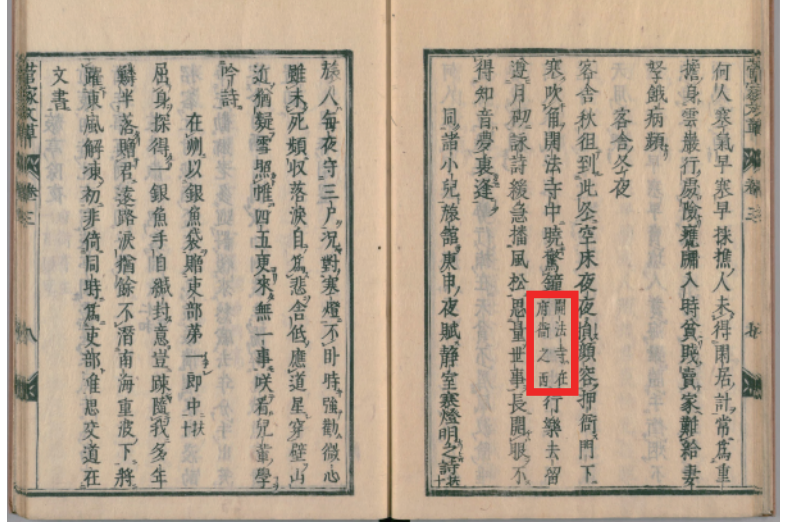
研究史と発掘調査

讃岐国府跡の所在地については、国府の廃絶以後長らく判明していませんでしたが、『和名類聚抄』（935年）に「阿野郡にあり」の記述があることや、讃岐国名勝図会』（嘉永6（1853）年）などの地誌を手掛かりに、地元郷土史家などにより地名を中心とした考証が盛んに行われるなどして、現在の坂出市府中町に所在地が求められてきました。

昭和初期以降になると、歴史地理学の見地から讃岐国府跡の広がりや、構造についての研究が行われるようになります。さらに、昭和30年代以降では、開発に伴う発掘調査が実施され、古代の遺構・遺物が多数確認されることで、讃岐国府跡の内容が次第に明らかとなりはじめました。

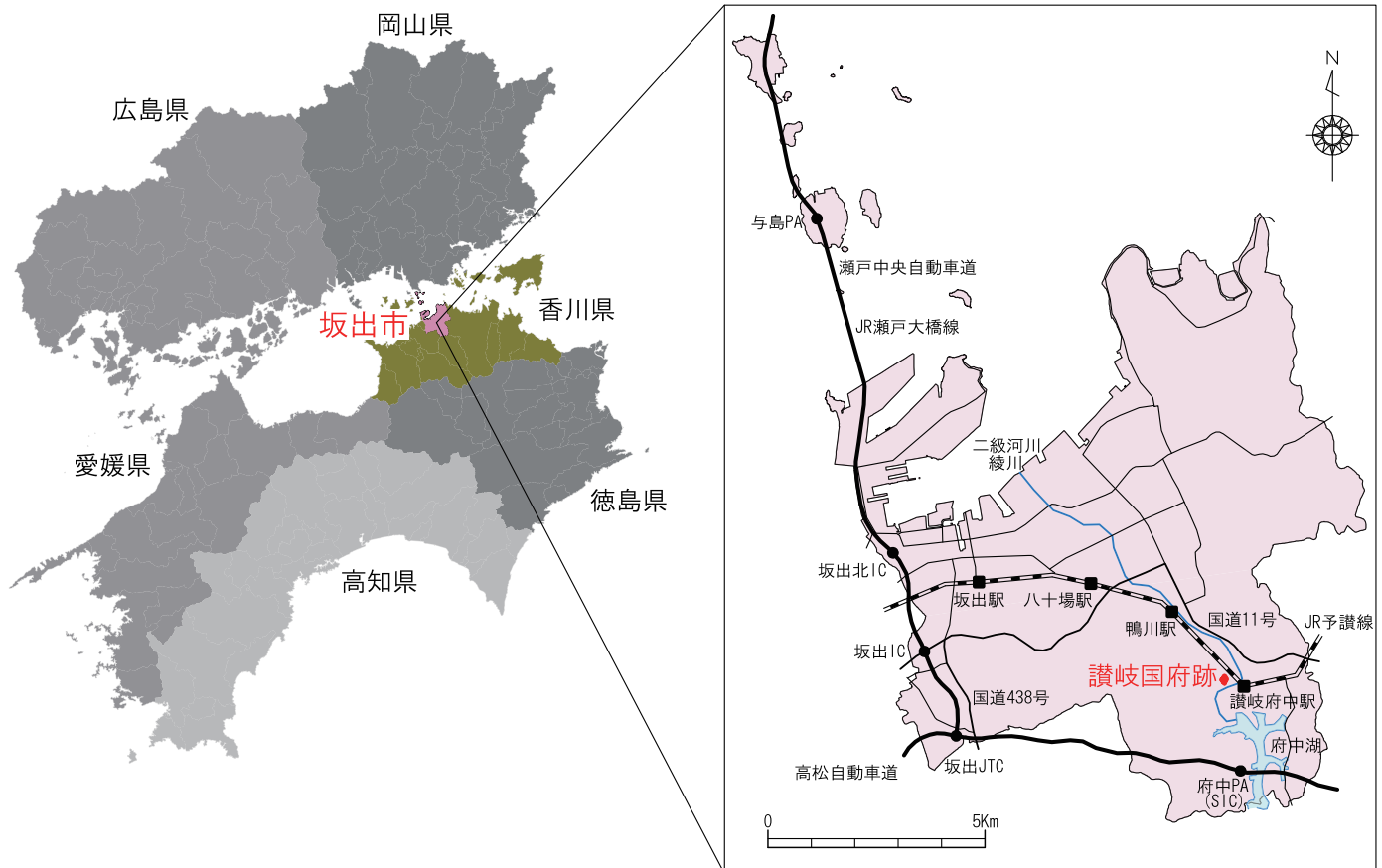
平成21（2009）年から香川県教育委員会により実施された「讃岐国府跡探索事業」では、地元住民からの地名の再調査、微地形や水利・地割り・地目といった地形調査に加え、過去の発掘調査成果の再検討が行われました。

その結果を基に、平成24年度から平成30年度にかけて、香川県教育委員会は坂出市と連携を図りながら讃岐国府跡南部において確認調査を実施し、飛鳥時代末葉から奈良時代初頭に属する国府の前身官衙とみられる遺構群や、奈良時代後葉から平安時代末葉にかけての大型建物群を確認するなど、讃岐国府跡の実態が浮かび上がってきました。



『菅家文草』 国立国会図書館

赤枠内が「開法寺は府衙の西に在り」に該当

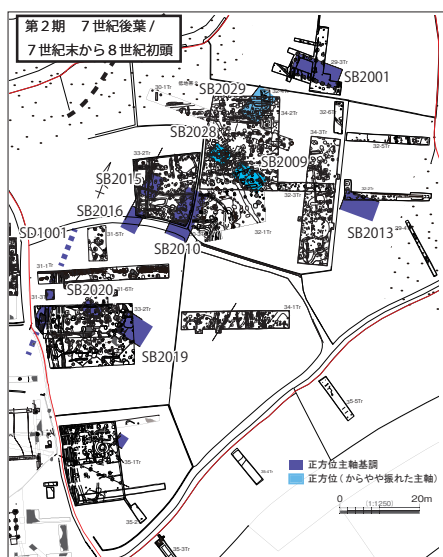


坂出市と史跡讃岐国府跡の位置

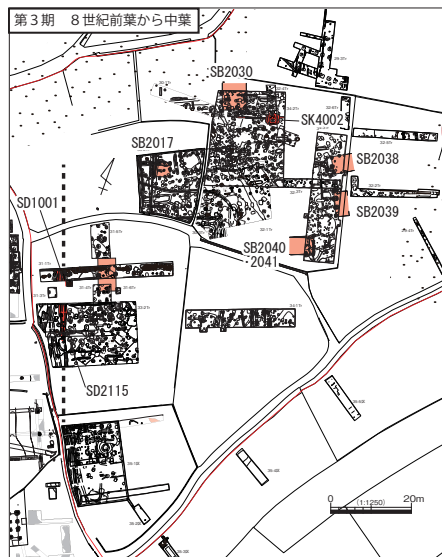
讃岐国府跡の変遷

讃岐国府跡は、近年の考古学的成果により、7世紀中葉から13世紀までの遺構・遺物が重層的に確認されています。これらを整理することによって、国府廃絶以後の17世紀まで含む、およそ1000年にわたる歴史の中で、大きな画期というべき時期が、以下の6期に区分されることがわかってきました。

第1期 (7世紀中葉)	微高地を中心とした範囲に、20棟の竪穴建物群と道路状遺構が確認されています。第1期の直前にあたる7世紀前葉以前においては、讃岐国府跡では遺構が確認されていないため、突如として出現した集落であると考えられます。第1期は近隣で大型の石室を持つ古墳が築造され、古代山城である城山城の築城に繋がる時期に相当するため、 国府の選地に関係する、政治的動向を窺い知ることのできる時期 といえます。
第2期 (7世紀後葉～8世紀初頭)	正方位を基調とした掘立柱建物群が営まれ、第1期の集落景観と大きく変化した様子がみてとれます。こうした建物の造営範囲は、県内の他の同質建物群の規模をはるかに超えるものです。建物規模や配置状況から、 官衙的な性格が強く認められる ものであり、大宝律令施行前の前身官衙や、城山城の維持・経営に関係した官衙である可能性が考えられます。
第3期 (8世紀前葉～8世紀中頭)	先の正方位を基調とした景観と異なり、条里地割を基準とした掘立柱建物群が営まれており、全体的な構造に大きな変化が認められる時期です。この時期以降は、条里地割を基準とした遺構の形成が一貫して認められるようになるため、第3期が 讃岐国府跡の成立期 であると考えられます。
第4期 (8世紀後葉～11世紀前葉)	前段階からの建物・区画に関する遺構が維持されながら、急速に内容の質や量の充実が図られており、史跡指定地内の遺構変遷では 盛期を迎える時期 です。建物群は、重複関係の精査から、第4期の中でもさらに3期に細分ができます。こうした第4期における官衙機能の充実は、県内の他の官衙遺跡が縮小・廃絶の動きに向かう傾向と逆転現象を示しており、国府への機能集約が行われた可能性を示すものです。
第5期 (11世紀中葉～13世紀)	第3期から第4期にかけて維持された区画や大型建物群の造営など、 かつての構成要素が急速に失われた時期 に該当します。掘立柱建物は、井戸を伴いながら、およそ30～40mの範囲の中で数棟がまとまって検出されるようになり、こうした単位が複数確認されています。文献史学の見地から、この時期には国司が任国に赴任せず、有力な地方豪族が政務を執るようになり、国府は国司の留守を預かる「留守所」と呼ばれるようになったことが明らかにされています。先の等質的な単位が出現する状況は、留守所という機能の変質と捉えることができるかもしれません。
第6期 (14世紀～17世紀)	14世紀には先の建物群が消滅し、 国府としての機能は廃絶 したと考えられます。遺構・遺物も希薄となり、掘立柱建物も数棟確認されるに過ぎないことから、一般的な農村部の集落と化したと考えられます。17世紀前半には、先の中世的な建物群も廃絶し、全面的に耕地化することとなります。



第2期の遺構配置図
(前身官衙の時期)



第3期の遺構配置図
(讃岐国府の成立期)



第4期の遺構配置図
(讃岐国府の充実・最盛期)

讃岐国府跡の遺構変遷図

讃岐国府跡の価値

讃岐国府跡は、発掘調査により国府成立の前段階から衰退に至る、7世紀中葉から13世紀にかけての国府の変遷を知ることができるとともに、『菅家文草』の記載や付近の地割りから、国府とその周辺の景観を復元するための情報にも恵まれており、古代国家による地方支配の実態を知るうえで、極めて重要な遺跡であることが評価され、史跡に指定されました。讃岐国府跡の持つ価値として、具体的に以下の要素を挙げることができます。

① 国府をとりまく歴史的景観の復元資料に恵まれていること

讃岐国府跡から半径約5km圏内には、選地の背景とみることができる古墳群や城山城があり、南海道を東へ約2km進めば、讃岐国分寺や讃岐国分尼寺といった官寺が所在しているなど、古代讃岐国の中枢が讃岐国府を中心として存在しています。

また、『菅家文草』に詠まれた讃岐国府での公務の様子や、讃岐国分尼寺を訪れた際の風景は、往時を偲ばせる良好な史資料といえます。

これら地形や交通路、関連遺跡、文献などにおいて、讃岐国府跡は歴史的景観の復元材料に恵まれており、全国の国府跡の保存活用上のモデルとなる遺跡であるといえます。

② 国府造営の歴史的前提条件が明らかになったこと

考古学的な調査成果により国府の重層的な変遷過程が明らかとなったことで、第1期～第2期において、讃岐国府跡の所在する「綾北平野」という場所が政治的着目を集めた状況を窺い知ることができました。これは讃岐国に限らず、日本列島全体における古墳から古代山城、官衙（役所）へという「歴史的な記念物」の交代の流れを示すものといえます。

③ 国府跡を構成する主要な施設が明らかになっていること

古代の国府は、国司の政務・儀礼の場である国庁を中心として、政務、宗教、軍事などの様々な性格を持つ施設が一体的に拠点化していたと考えられています。讃岐国府跡では国庁は未発見ですが、行政施設や枢要施設とみられる多くの遺構が確認されています。また、開法寺地区における盛衰状況の国府との符合は、国府における宗教施設の具体的様相を把握できる、国内でも貴重な事例を示しているといえます。

④ 国府末期の様相が明らかとなっていること

讃岐国府の末期では、広い範囲で中・小規模の掘立柱建物を中心とした複数の施設の単位が群集する状況が確認されています。これは文献史の知見からみると、国司が都から派遣されなくなり、地方豪族が代わってこの地を治める「在庁官人」となった様子と考えることができます。このような国府は「留守所」と呼ばれていますが、留守所の実態が発掘調査と文献史学の成果によって明らかとなった事例は、ここ讃岐国府跡に限られるものです。

地域のシンボルとなる遺跡であるということ

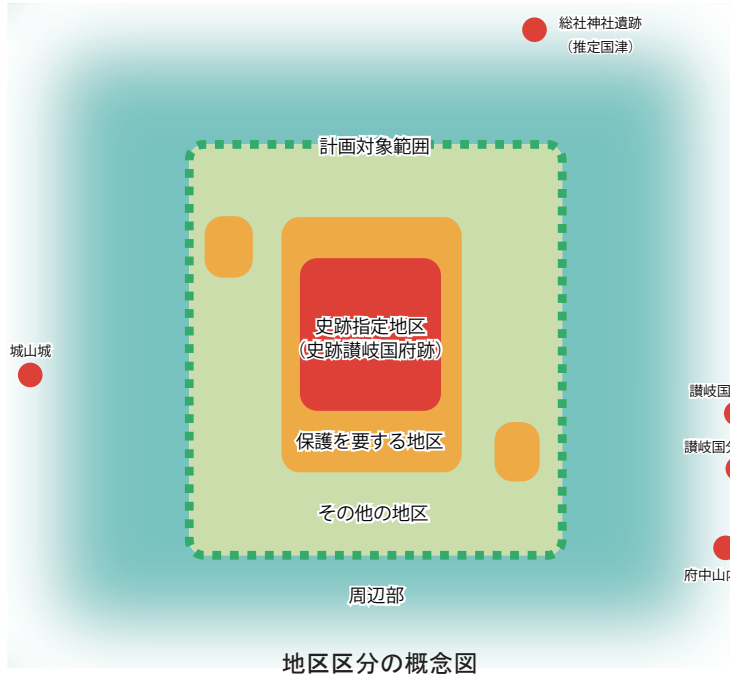
古代における讃岐国府の本質的価値とは異なりますが、「府中」をはじめ、讃岐国府に関連する古地名が残り、江戸時代末からはじまる史跡調査の活用を経て史跡保存の気運の高まりを促し、現在もこの地に遺る保存顕彰活動の足跡へと繋がったことは、讃岐国府跡の存在が地域のアイデンティティを象徴する存在と位置付けられたことにほかなりません。

また、近年になり、多くの発掘調査を通じて讃岐国府跡の本質的価値が明らかになっていくことで、国府の具体像はより明確化されて地域に還元されることとなりました。

こうした言わば現代的な価値は、本質的価値に資する価値として捉えられるものであり、文化財保護にとどまらず、市民や地域のかたに対して郷土への愛着や誇りをもたらしものとして期待されるものです。

史跡の地区区分

現在史跡指定されている「開法寺東方地区」は、国府の中に含まれる重要施設の一部が顕在化したに過ぎず、国府の重要施設は現在の指定範囲を超えて、より広域に潜在していると考えられます。そのため、適切な保存活用を行うためには讃岐国府跡を重要度別に地区区分を行い、全体的な構造を把握することが肝要となります。提示地区は以下の4地区となります。



① 史跡指定地区

本質的価値を構成する要素を地下に埋蔵し、本計画の中心となる地区を指します。

② 保護を要する地区

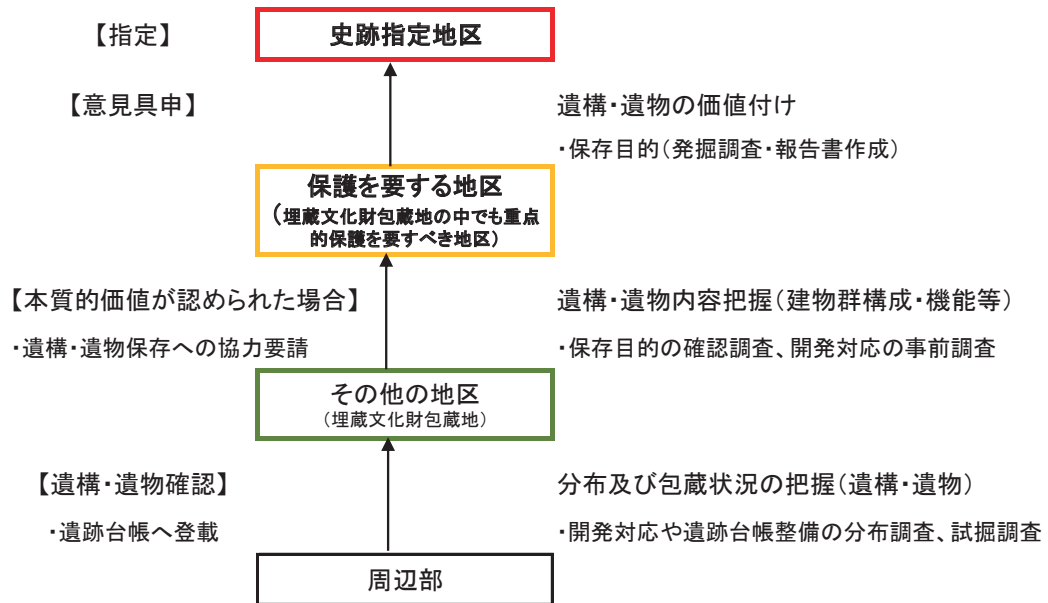
国府を構成する重要施設が所在し、指定地区同様の価値を有すると考えられる地区です。

③ その他の地区

古代の遺構・遺物の分布が想定される地区を指します。

④ 周辺部

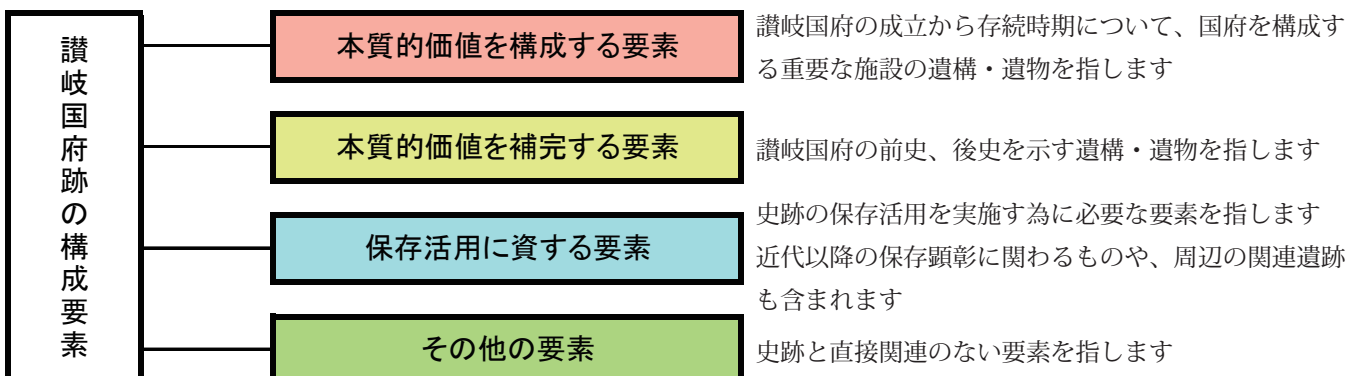
今後、国府の関連施設が発見される可能性がある地区を指します。



地区区分の構造概念…矢印の方向にしたがって重要度が高まっています

史跡の構成要素

本質的価値を軸として史跡の構成要素を特定し、先の地区区分と併せることで、より構造的に史跡を捉えることができます。



未来へつなげよう 日本の宝・坂出の宝 讃岐国府跡

基本理念

- ・計画的かつ実効性のある取り組みを行います。
- ・所有者と坂出市が、それぞれの担うべき役割を明確化し、連携した保存管理を行います。
- ・地域をはじめ、市民、活動団体との連携と協働のもとに、教育・観光・地域活性化など、多角的な視点をもった史跡の活用を行います。

基本方針

- ・市は史跡を構成する本質的価値の適切な保存管理に努め、史跡の確実な保存と継承のため、必要に応じて計画的な公有地化を推進します。
- ・所有者または占有者は、管理団体である市が行う保存管理に対して協力し、文化財保護法に定める管理義務を適切に実施します。
- ・研究機関や専門家と連携を図りながら、発掘調査等の調査研究の実施に努め、その成果を公開・活用します。
- ・古代讃岐国の歴史を理解する拠点として讃岐国府跡を位置づけ、隣接市町と連携して広域的な活用と情報発信を推進します。
- ・市は所有者や香川県、国との連携を図り、管理・運営体制を充実させるとともに、市民・地域活動団体をはじめ、市域内外の人々・機関・団体を含めた連携・協力の体制づくりに努めます。

史跡の保存管理

史跡の価値を損なうことなく確実に保存し、後世へと継承していくことが本計画の重要な目的です。市は史跡の管理団体として、土地の所有者や占有者等、関係者への周知徹底を図るとともに、連携を行いながら適切な保存管理を行います。保存管理にあたっては、4つに区分した地区について、以下の通り方向性を定めます。

史跡指定地区	本質的価値を構成する要素を確実に保存します
保護を要する地区	史跡指定地区と同等の地区とし、本質的価値を構成する要素の保存に努めます また、追加指定を念頭に置いた調査・研究を推進します
その他の地区	重要施設の実態把握のための確認調査を実施し、遺構・遺物の保存について協力を求めます 本質的価値が認められた場合は、追加指定などの適切な保存措置を講じます
周 辺 部	遺跡の範囲確認や土木工事等に伴う試掘調査を適宜実施し、讃岐国府跡の広がりや関連遺跡等の調査研究を進めます

史跡の活用

史跡の保護とは、調査研究で得られた本質的価値に裏付けられた、法的措置である「指定」と、これらの価値を提供し、社会全体で広く共有・享受する活用によって成り立つものと考えます。また、本質的価値は継続的な調査・研究によって、さらに深化が期待できるものです。我々は、こうした本質的価値の提供・享受・深化が好循環する活用を目指します。

価値の提供	積極的かつ継続的な情報提供・発信を行います
価値の享受	利用者の興味関心を網羅した説明を心がけ、利便性が高く親近感の持てる環境を目指します
価値の深化	継続的な調査研究を実施し、周辺の関連遺跡との関係性の解明や関連史資料の調査に努めます
活用の深化を図る工夫	周辺の豊富な関連遺跡を、一体的に活用することで各事業の効果的な実施に努めます

史跡の整備

史跡の整備は、地下遺構や遺物の保存管理を行ううえで必須の「保存のための整備」と現地における本質的価値の提供や、享受の促進などを目的とする「活用のための整備」に分類されます。

保存のための整備

指定地内での禁止行為の明示や地下遺構の保護など、保存管理上必要な整備を実施します。実施にあたっては、公有地化の状況など、史跡指定地区の所有・管理状況を十分考慮して行います。

整備の方法としては、指定範囲を明示する指定標や境界標、注意標識の設置について、整備方針を定めたうえで段階的に実施することとします。

活用のための整備

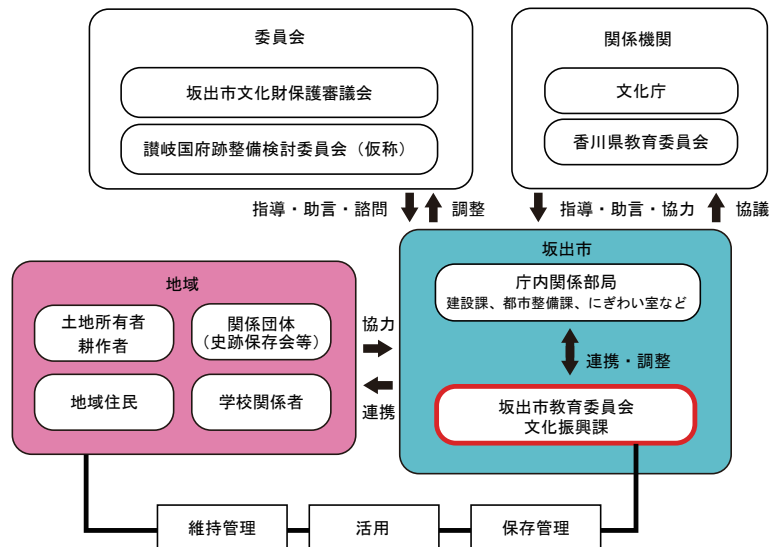
飛鳥時代から鎌倉時代まで連綿と続く、讃岐国府の持つ重層性を理解してもらうための整備方法を検討します。また、周辺の関連遺跡群と一体的に活用することで、より深い理解を得られる環境整備を検討します。

整備の方法としては、讃岐国府跡の往時の景観を体感できるような手法を検討します。

運営・体制

史跡の保存管理や活用、整備を実施するにあたっては、日常管理をはじめ、イベントの実施などのさまざまな関係機関との関わりが想定されるため、土地所有者や占有者に理解と協力を求め、地域との連携・協働による運営体制の構築に取り組みます。また、市内部における関係部局との調整や連携の強化に努め、市の体制の充実を図ります。

関係機関との連携体制については、香川県教育委員会や文化庁との連携の強化を推進します。さらに、県内外を問わず、古代官衙遺跡や古代寺院などの関連遺跡が所在する自治体をはじめ、大学や研究機関等との情報交換や連携を行い、共同事業や共同研究など実施について検討します。



運営・体制の模式図

経過観察

本計画は、讃岐国府跡を将来へ確実に保存・継承し、市民を含めた様々な主体と連携を図りながら、今後のまちづくりに資する活用を展開することを目的としたものです。

本計画の実施期間は、計画の開始より10年間を定め、実施途中での見直しや改善を目的とした経過観察を年度単位で行うこととします。

史跡讃岐国府跡 保存活用計画【概要版】

坂出市教育委員会 文化振興課
